

*Presentazione del Master e
prolusione inaugurale*

FRANCESCA PELLEGRINO

(Straordinario di Diritto Aeronautico – Università di Messina)

**IL PROGRAMMA DI FORMAZIONE DEL MASTER DI II
LIVELLO “SVILUPPO SOSTENIBILE DEI TRASPORTI
NEL MEDITERRANEO”**

Sono particolarmente lieta di rivolgere un caloroso saluto e un sentito ringraziamento a tutti i presenti a questo Incontro di studio sulla sicurezza nei porti, che si conclude con l'inaugurazione del Master in “Sviluppo sostenibile dei trasporti nel Mediterraneo”.

Permettetemi in apertura di ringraziare di cuore per la sensibilità dimostrata, oltre alla famiglia Fanara che, anche quest'anno, ha generosamente offerto una borsa di studio, tutti quegli enti pubblici e privati che hanno supportato con slancio l'iniziativa a favore degli allievi: mi riferisco all'Autorità Portuale di Messina, alla Capieci (rimorchiatori) s.p.a., alla Comet, all'Edipower, alla Fincantieri, alla Fondazione Bonino Pulejo, alla Medcenter Container Terminal di Gioia Tauro, alla NGI, alla Provincia di Messina – Assessorato Attività imprenditoriali e Pesca, alla Raffineria di Milazzo, alla Tourist Caronte.

Anche quest'anno il CUST, oggi Centro Universitario di Studi sui Trasporti Euromediterranei “Elio Fanara”, nel quadro delle sue molteplici attività formative nel settore dei trasporti, organizza, con la collaborazione delle Facoltà di Economia e di Giurisprudenza, un Master annuale di II livello, ritenendolo uno

strumento di eccellenza per la formazione di una moderna figura di operatore dei trasporti marittimi.

Obiettivo del Master è, infatti, quello di far acquisire ai partecipanti – attraverso un ricco e articolato percorso formativo – quelle conoscenze specialistiche (tecnico-giuridiche, progettuali e gestionali) necessarie ad assumere funzioni di responsabilità nel settore dei trasporti marittimi, fornendo loro gli strumenti, conoscitivi e operativi, che possano permettere di effettuare scelte strategiche al servizio della logistica, in un mercato caratterizzato da logiche di globalizzazione, in un’ottica attenta alla cultura dello sviluppo sostenibile ed eco-compatibile dei trasporti marittimi, tesa sì a tutelare e preservare, anche per le generazioni future, l’ambiente marino dall’inquinamento, ma senza sacrificare la crescita dell’economia marittima.

L’esigenza di formare questa figura è particolarmente avvertita nel Mediterraneo, nelle cui coste si concentra circa il 30% della capacità di raffinazione mondiale e nelle cui acque si trasportano circa otto milioni di barili di petrolio al giorno, elevando a dismisura il rischio di disastri ecologici. Peraltro, l’istituzione, entro il 2010, di un’area di libero scambio nel Mediterraneo, se contribuirà ad una crescita esponenziale dei traffici marittimi nella c.d. “area MEDA”, aprendo nuove opportunità per gli imprenditori italiani, dall’altro comporterà inevitabilmente un innalzamento del tasso di inquinamento marino.

Da quanto detto risulta evidente che la figura da formare dovrà acquisire, in una visione multidisciplinare e transdisciplinare, conoscenze e competenze che spaziano dall’ambito giuridico a quello economico, da quello tecnico-ingegneristico a quello ecologico: di qui l’esigenza di affiancare i moduli giuridici (“Diritto della navigazione” e “Diritto comunitario e internazionale della navigazione e dei

trasporti”), realizzati in collaborazione con le relative cattedre delle Facoltà di Economia e di Giurisprudenza di Messina, a moduli economici (“Economia e statistica dei trasporti”) e tecnici (“Trasporto di merci pericolose” e “Tecnica e politica dei trasporti”), nonché ad un modulo scientifico (“Ecologia marina”) che verrà realizzato grazie alla collaborazione del Dipartimento di Biologia ed Ecologia Marina del nostro Ateneo.

Nel complesso il programma didattico si articola in otto moduli specialistici.

La partecipazione al Master, della durata di un anno, prevede un impegno di 1500 ore, di cui 800 destinate allo studio individuale e alla redazione della tesi finale, e 700 ore d’aula, suddivise tra lezioni frontali, esercitazioni pratiche e seminari, che saranno svolti da docenti universitari nazionali e dai massimi esperti ed operatori del comparto dei trasporti marittimi, sia nazionali che stranieri.

Al termine del Master è previsto un periodo di *stage* di almeno un mese presso imprese dei trasporti marittimi, compagnie di navigazione o enti, pubblici e privati, nazionali e stranieri, competenti nel settore. In tale quadro, hanno dato la loro disponibilità ad accogliere gli stagisti, oltre agli enti del settore che ho già citato, la Confitarma, la Sinport di Genova, il Ministero dei trasporti, il Dipartimento trasporti della Regione Siciliana, la Maersk, l’Isfort (Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti), l’Infotransport, diverse Autorità Portuali italiane, nonché l’IMO, l’Organizzazione Internazionale Marittima delle Nazioni Unite, con sede a Londra, e il suo prestigiosissimo Istituto di Diritto internazionale del Mare (IMLI) con sede a Malta.

Quanto all’ambito del Master *ratione materiae*, sebbene, il tema dello sviluppo sostenibile dei traffici nel Mediterraneo sembri circoscritto al solo trasporto marittimo di merci, esso

richiede necessariamente di essere esaminato, non solo in un contesto multidisciplinare, ma anche in una visione sistemica, che tenga conto di tutte le modalità e delle interconnessioni tra esse esistenti.

L'incremento dei servizi di trasporto intermodale mare-terra riveste, infatti, un ruolo strategico nella politica di riequilibrio modale dei trasporti. Lo scopo è quello di creare un "sistema integrato" di collegamenti che fornisca un'alternativa al trasporto su gomma, garantendo così una ripartizione più razionale del traffico merci e il superamento dei problemi di inquinamento e di congestionamento della rete stradale nazionale.

In questo contesto integrato e globalizzato di sostenibilità, le c.d. "autostrade del mare" possono costituire uno strumento strategico per l'assorbimento del nuovo flusso di traffici provenienti dall'Asia e diretto nel Mediterraneo.

Quanto ai contenuti del programma didattico del Master, certo non mi soffermerò sui concetti di "sicurezza e sviluppo sostenibile" dei trasporti, sui quali ascolteremo con attenzione la prolusione del Prof. Vermiglio. Mi limito a dire che l'assoluto rilievo e l'attualità del tema dello sviluppo sostenibile¹, che costituisce – com'è noto – uno dei pilastri della politica comunitaria dei trasporti², è da ultimo attestata dal decreto collegato alla Finanziaria. Quest'ultimo, nella sua versione originaria, in caso di opere portuali non invasive sotto il profilo della tutela dell'ambiente, semplificava l'iter di

¹ V. MONTEBELLO, *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. economia, trasporti e ambiente*, II/2004 e la bibliografia ivi citata.

² Sul tema si rinvia a CICIRIELLO, *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile al Mar Mediterraneo*, in CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento: problemi vecchi e nuovi*, Napoli, 2003, 115.

realizzazione di nuove infrastrutture portuali e il dragaggio dei porti, non prevedendo la valutazione d'impatto ambientale (art. 13). E' evidente come in materia si scontrino due diverse esigenze: da un lato, quella di effettuare attività di dragaggio, finalizzata all'incremento dei traffici e della movimentazione marittima, dall'altro, quella di rispettare i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente, stante l'evidente impatto sui siti interessati dall'attività di escavazione. Quest'articolo ha innescato forti polemiche da parte degli ambientalisti, preoccupati delle conseguenze negative che ne potrebbero derivare in termini di sicurezza ambientale, oltre all'avvio di prevedibili procedure d'infrazione da parte dell'UE nei confronti del nostro Paese.

Questi temi dello sviluppo sostenibile e della sicurezza della navigazione verranno attentamente esaminati nel corso del Master, sia sotto il profilo economico-giuridico, sia sotto il profilo tecnico, ad ecologico.

Procedendo con ordine, nell'ambito dei due moduli giuridici "Diritto della navigazione" e "Diritto comunitario e internazionale della navigazione marittima" verrà attentamente esaminata quella normativa internazionale, comunitaria e interna in materia di trasporto marittimo che incide sulla "sicurezza", intesa nelle sue varie sfaccettature.

La salvaguardia della vita umana in mare, ad esempio, è sempre stata un problema rilevante, ma fino agli inizi del ventesimo secolo ha avuto carattere frammentario e di tipo esclusivamente nazionale. Successivamente, una serie di disastri sollecitarono gli Stati rivieraschi ad un approfondimento delle norme di sicurezza, per stabilire degli standard di carattere internazionale, in particolare sotto l'aspetto della preparazione del personale di bordo per fronteggiare i casi d'emergenza. Si è arrivati quindi all'elaborazione della Convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della

vita umana in mare (SOLAS 74)³ e del relativo Protocollo del 17 febbraio 1978 (SOLAS 74/78) e successive modificazioni⁴.

Ma sicurezza significa anche tutela del diritto dell'ambiente (marino) e dei danni all'ecosistema provocati da sostanze inquinanti. La prima Conferenza internazionale sull'inquinamento marino ha elaborato l'omonima Convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi e il relativo protocollo del 1978, e successive modificazioni (MARPOL1973/78)⁵.

Nell'epoca della globalizzazione in cui stiamo vivendo, anche la sicurezza è diventata più che mai un problema "globale". Con l'attentato terroristico dell'11 settembre, che ha colpito in modo pesante il mondo intero, con effetti negativi a catena, che hanno destabilizzato l'economia mondiale, il concetto di "sicurezza globale" ha assunto connotati drammatici, tanto da costringere la comunità internazionale a far fronte alla nuova situazione e, di conseguenza, ad approvare nuove norme di sicurezza in sede IMO, in aggiunta a quelle già esistenti, in un'ottica di antiterrorismo, ossia di *security*.

Questi avvenimenti hanno dimostrato che gli attentati possono avvenire in qualsiasi momento e in ogni luogo, non escluso l'ambito marittimo: ogni nave (passeggeri o merci o

³ SOLAS (Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare) che l'Italia ha adottato con l. 23 maggio 1980, n. 313. La successiva l. 4 giugno 1982, n. 438 (*G.U.* 15/7/1982, n. 190) ha approvato il Protocollo di modifica del 17 febbraio 1978, in vigore a livello internazionale dal 17 marzo 1998. Per un commento della SOLAS, v. per tutti LEANZA, *La sicurezza marittima nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento italiano*, in *Nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988, 277 ss.

⁴ Un'ulteriore modifica si è avuta col Protocollo di Londra del 26 settembre 1997, al quale l'Italia ha aderito con la recente l. 6 febbraio 2006, n. 57.

⁵ Sui rapporti tra la MARPOL e la normativa interna v. ROSAFIO, *Sulla successione di leggi nel tempo: legge sulla difesa del mare e Convenzione Marpol*, in *Dir. trasp.*, 1999, 629.

traghetto) può trasformarsi in un'arma di distruzione collettiva, specialmente se trasporta illegalmente sostanze pericolose, prodotti nucleari, chimici e batteriologici. Da qui la necessità di rafforzare con misure di prevenzione l'intera catena della logistica dei trasporti, dai fornitori ai consumatori.

In tale prospettiva l'IMO, nel 2002, ha adottato nuove Regole ed il Codice ISPS (*International Ship and Port Facility Security*)⁶ recante speciali misure di *security* per le amministrazioni, le infrastrutture portuali, le navi⁷ e le compagnie armatoriali.

Il Codice ISPS, nato originariamente come allegato alla Convenzione SOLAS, per migliorare la sicurezza nei confronti dei danni da atti intenzionali sulle navi e nei porti, è stato recepito dall'UE con Reg. CE n. 725/2004 del Parlamento e del Consiglio del 31 marzo 2004 ed è entrato in vigore il primo luglio 2004. Parallelamente, il Reg. n. 724/2004 di pari data⁸, tra le nuove funzioni di assistenza conferite all'Agenzia

⁶ Per un approfondimento del tema, v. ÖZÇAYIR, *The international ship and port facility security (ISPS) CODE*, in *Int. Mar. Law*, 2003, 578; ASARIOTIS, *Implementation of the ISPS Code: an overview of recent developments*, *ivi*, 2005, 266.

⁷ Ogni società di navigazione dovrà elaborare, sulla base degli orientamenti della parte B del Codice ISPS, un piano di sicurezza della nave, il quale identifica le misure previste per prevenire l'accesso non autorizzato; le procedure per reagire a minacce alla sicurezza o violazione della stessa, comprese le disposizioni per garantire le operazioni primarie della nave o dell'interfaccia nave/porto; le procedure per l'evacuazione in caso di violazione della sicurezza; i compiti del personale di bordo dotato di competenze di sicurezza; la necessaria certificazione di idoneità della nave e di ogni singolo porto.

⁸ Sul tale normativa, v. FARACI, *La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria*, in MANCUSO G.-ROMANA N. (a cura di), *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, 37.

europea per la sicurezza marittima⁹, individua le attività ispettive e il controllo delle navi, delle compagnie e degli organismi di sicurezza riconosciuti ed all'uopo autorizzati¹⁰ (art. 2).

È stato conseguentemente emanato, a livello interno, il D.P.R. 6 giugno 2005, n. 134 (Regolamento recante disciplina per le navi mercantili dei requisiti per l'imbarco, il trasporto e lo sbarco di merci pericolose) allo scopo di adeguare il nostro ordinamento interno alla nuova regolamentazione internazionale e comunitaria.

Ma la sicurezza va intesa anche come *safety*, ossia come prevenzione di incidenti e disastri ecologici.

In tale quadro, particolare importanza assumono la Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare¹¹, la *CLC* del 29 novembre 1969¹² sulla responsabilità

⁹ Istituita con Reg. 1406/02. Per un commento cfr. MARINO, *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Riv. dir. economia, trasporti e ambiente*, III/2005.

¹⁰ In base a tale normativa, tra l'altro, ogni anno il governo dovrà provvedere a redigere una formale dichiarazione di sicurezza dei propri porti e riportare il grado di rischio dell'interfaccia "nave/porto" e "nave/nave" per le persone, i beni o l'ambiente, dichiarazione che deriva dalla sommatoria delle relazioni redatte dal comandante della nave, dagli agenti di sicurezza della nave e di quelli della sicurezza dell'impianto portuale.

¹¹ Per un commento della Convenzione, fra gli altri, v. EISEMANN, *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Parigi, 1983; LEVY, *La Conference des Nations Unies sur le droit de la mer*, Parigi, 1983, *passim*; TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983, 19 ss.; ADELE, *United Nations Convention on the law of the sea*, Dordrecht, 1987; NORDQUIST (a cura di), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. A Commentary*, Dordrecht, 1985, 17 ss.; DUPUY-VIGNES, *Traité de Nouveau droit de la mer*, Paris, 1985, 224 ss.; BERNAERTS, *Guide to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*, Coulsdon, 1988, 24 ss.; SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 1994, 27 ss.; KNIGHT-CHIU, *The International Law of the Sea: Cases, Documents and Readings*,

nel trasporto degli idrocarburi, la *FUND Convention* del 18 dicembre 1971¹³ sull'istituzione di un Fondo internazionale per il risarcimento dei danni da inquinamento da idrocarburi.

Ancora più interessante è la normativa elaborata a livello regionale, nota come “sistema di Barcellona”, costituita dalla Convenzione di Barcellona del 1976¹⁴ per la protezione del

London-New York, 1991, 227 ss.; DEL VECCHIO, *Mare (diritto internazionale del)*, in *Enc. dir., Agg.*, II/1998, 509.

¹² Entrata in vigore il 19 giugno 1975, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 6 aprile 1977, n. 185. V. HEALY, *The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969*, in *Journ. Mar. Law Comm.*, 1969-70, 317 ss.; LUCCHINI, *La pollution des mers par les hydrocarbures: les Conventions de Bruxelles de novembre 1969 ou les fissures du droit international classique*, in *Journ. Dr. Int.*, 1970, 795 ss.; FERONE, *Le convenzioni internazionali sull'inquinamento del mare da idrocarburi*, in *Riv. dir. int.*, 1972, 94 ss.; VILLANI, *Le Convenzioni internazionali per la prevenzione dell'inquinamento marino derivante da navi*, in *Studi mar.*, 8/1980, 79 ss.; PELLEGRINO, *La risarcibilità del danno da inquinamento del mare territoriale: tra esperienza italiana e normativa internazionale*, in *Dir. trasp.*, II/1990, 247; ZOTTA, *L'Italia e il Mediterraneo: risarcimento dei danni all'ambiente marino per inquinamento da idrocarburi*, in *Rass. Avv. St.*, 1993, 57 ss.; COMENALE PINTO, *Profili sanzionatori e profili riparatori nel sistema della CLC 1969 e ZUNARELLI, Le prospettive di sviluppo del sistema internazionale e compensazione per i danni da inquinamento derivati dal trasporto marittimo di idrocarburi basato sulle convenzioni CLC 1969 e FUND 1971*, in BAIANO (a cura di), *La tutela del mare - contributi per una discussione: Atti della giornata di studi* (Pavia, 25 marzo 1991), Milano, 1992; ID., *La responsabilità per inquinamento da idrocarburi nel sistema della CLC 1969*, Padova, 1993, 57 ss.; ID., *In margine ad alcuni problemi nell'applicazione della CLC 1969 e della IFC 1971*, in *Dir. trasp.*, I/1988, 181; MERIALDI, *Alcune considerazioni sul sistema di responsabilità obbligatoria previsto dalla CLC e sulla sua concreta applicazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 244.

¹³ Ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 6 aprile 1977, n. 185.

¹⁴ Entrata in vigore nel 1978. Le 22 parti contraenti della Convenzione di Barcellona sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina,

mare Mediterraneo dall'inquinamento, emendata nel 1995¹⁵, completata da sei Protocolli e dal MAP (Piano d'Azione per il Mediterraneo)¹⁶ teso, tra l'altro, alla realizzazione dello sviluppo sostenibile.

Con il modulo "Economia e statistica dei trasporti" ci si propone di far acquisire agli allievi le conoscenze necessarie relativamente ai traffici marittimi *bulk* ed ai contenitori, di valutare la *performance* di un porto o di un terminal.

Cipro, la Comunità Europea, Croazia, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Serbia e Montenegro, Siria, Slovenia, Spagna, Tunisia e Turchia. Per un commento della Convenzione del 1976, v. VILLANI, *Le Convenzioni internazionali*, cit., 79 ss.; TREVES, *Mare (inquinamento del)*, in *Noviss. dig. it., App.*, IV, 1983, 1160 ss.; LEANZA (a cura di), *Le Convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, 1992, 177.

¹⁵ Resa pubblica come "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo", entrata in vigore il 9 luglio 2004. Per un commento v. in particolare SCOVAZZI, *Nuovi sviluppi nel sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 376; PELLICIONI, *Il sistema di Barcellona*, in *Riv. mar.*, 1996, 201.

¹⁶ Il Piano d'Azione del Mediterraneo (MAP), adottato a Barcellona nel 1975 da sedici Stati mediterranei e dalla Comunità Europea, sotto gli auspici del Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP), si prefigge di proteggere l'ambiente marino e costiero della regione mediterranea, di valutarne e controllarne l'inquinamento, di preservarne la biodiversità e di promuoverne uno sviluppo sostenibile, di assistere gli Stati nell'attività di controllo dell'inquinamento, di gestione integrata delle aree costiere, di cooperazione nella lotta all'inquinamento per sversamento di idrocarburi, di aree protette e diversità biologiche, di protezione dall'inquinamento da fonti terrestri e da scarichi di imbarcazioni e aerei. Per un approfondimento del tema, v. tra gli altri i seguenti studi: UNEP/MAP/PAP, *Guidelines for integrated Management of Coastal and Marine Areas - with special reference to the mediterranean basin*, UNEP regional Seas reports and studies, n. 161, 1995; UNEP/MAP/PAP, *Guidelines for carrying capacity assessment for tourism in Mediterranean coastal areas*, Priority Action Programme, Regional Activity Center, 1997.

Su queste basi, al termine del Corso gli allievi dovranno anche essere capaci di fare scelte decisionali appropriate, di assumersi la responsabilità delle proprie valutazioni e proposte, collegando i singoli problemi del settore marittimo alla situazione internazionale.

Nel corso delle lezioni teorico-pratiche su “Tecnica e politica dei trasporti” si intende, invece, trattare diffusamente argomenti di fondamentale rilevanza per il mondo dello *shipping*, quali le autostrade del mare, il cabotaggio, lo *short sea shipping*, il trasporto di merci in *containers*, i registri, ecc.

In tale quadro, particolare attenzione verrà prestata anche alla “logistica” per il ruolo strategico assunto dai modelli organizzativi “*just in time*” nella razionalizzazione dei processi operativi e nel miglioramento del servizio. Queste logiche organizzative, che vedono le loro prime applicazioni negli anni '70 in Giappone, all'interno del sistema Toyota, nei processi di trasporto dai fornitori agli stabilimenti di assemblaggio, senza attraversamento dei magazzini, e che sono state introdotte dalle aziende occidentali solo alla fine degli anni '80, sono divenute oggi indispensabili di fronte ad una competizione globale, tant'è che le imprese produttrici preferiscono affidare a partner specializzati la gestione dei processi logistici, con conseguente progressiva terziarizzazione della gestione dei flussi di traffico *in-out*.

Si prospettano scenari nuovi in cui la regola vincente è la trasformazione dei processi, realizzata anche attraverso l'uso di tecnologie avanzate (EDI)¹⁷ tali da garantire l'interscambio

¹⁷ Cfr. sul tema FADDA, *Strumenti per le imprese. Si apre la porta all'uso dell'EDI*, in *Commercio Internazionale*, 1991, 1, 16; ID., *Applicazioni dell'EDI nella polizza di carico*, in *Commercio Internazionale*, 1991, 19, 1097; ID., *Polizza di carico elettronica*, in *Studi in onore di Enzo Volli*, Trieste 1993, 175ss.; ID., *Applicazioni dell'EDI al settore dei trasporti*, in *Informatica e attività giuridica*, Roma, 1994, I, 561.

informativo e il monitoraggio continuo delle spedizioni, con chiara identificazione delle responsabilità relative alla gestione della merce trasportata. In questa prospettiva, un ruolo fondamentale è svolto dall'interporto, struttura finalizzata allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare e ricevere treni ed in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione, nonché aree ad uso depositi, sosta e servizi.

Non mancano peraltro profili giuridici. Essendo la logistica comprensiva di una serie di attività finalizzate alla distribuzione dei prodotti, il relativo contratto comprende una serie di prestazioni, che vanno dal trasporto al deposito, dall'imballaggio all'etichettatura e alla spedizione. Di qui la difficoltà di adottare tipi contrattuali codificati per disciplinare prestazioni del tutto eterogenee e di individuare i profili di responsabilità dell'operatore di logistica.

Il modulo "Trasporto marittimo di merci pericolose" verrà svolto grazie alla collaborazione – sotto il profilo didattico – della Medcenter di Gioia Tauro e permetterà ai corsisti di conseguire, al superamento di un esame *ad hoc*, l'attestato di "consulente di sicurezza per il trasporto di merci pericolose", ai sensi del D.lgs. 4 febbraio 2000, n. 40, con cui è stata data attuazione nel diritto interno alla Direttiva 96/35/CE¹⁸.

Il trasporto merci pericolose oggi deve essere svolto nel rispetto di precise regole che traggono origine dalle Raccomandazioni ONU¹⁹ (*"UN Recommendations on the*

¹⁸ Relativa alla designazione ed alla qualificazione professionale dei consulenti per la sicurezza dei trasporti di merci pericolose (DGSA) su strada, per ferrovia e per via navigabile.

¹⁹ Questi regolamenti internazionali definiscono le merci pericolose, le suddividono in classi di pericolosità, individuano gli imballaggi adatti e

Transport of Dangerous Goods”)²⁰, conosciute anche come “*Orange book*” (Libro arancio)²¹, le quali rispondono all’esigenza principale di facilitare la libera circolazione delle merci, garantendone al tempo stesso la maggior sicurezza possibile. Dette Raccomandazioni ONU costituiscono il riferimento normativo per tutti i regolamenti internazionali che disciplinano il trasporto delle merci pericolose per le diverse modalità di trasporto (ADR²² per il trasporto su strada, RID²³

l’etichettatura, indicano prescrizioni riguardanti le caratteristiche dei vettori, le procedure di carico e scarico, di ammaraggio e formazione del personale coinvolto, le condizioni generali di imballaggio (con particolare riguardo alle cisterne), le iscrizioni ed etichette di pericolo, il maneggio e sistemazione del carico, la formazione professionale dell’equipaggio, i documenti di trasporto e certificati di autorizzazione del mezzo di trasporti.

²⁰ Pubblicate per la prima volta nel 1957, vengono aggiornate con periodicità biennale.

²¹ Così denominato dal colore della copertina. Della sua redazione si occupa il Comitato degli Esperti sul Trasporto delle Merci Pericolose, uno dei comitati del Consiglio Economico e Sociale dell’ONU.

²² L’*“Accord europeen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route”* firmato a Ginevra il 30 settembre 1957 (ratificato in Italia con legge 12 agosto 1962, n. 1839). La disciplina dettagliata e le prescrizioni tecniche sono inserite negli Allegati A e B, il cui aggiornamento è curato da un Gruppo di lavoro della Commissione Economia per l’Europa delle Nazioni Unite (WP15), al quale partecipano rappresentanti di tutti i Paesi che hanno sottoscritto l’Accordo. L’Unione europea, allo scopo di realizzare il mercato unico anche nel settore del trasporto delle merci pericolose, con la Direttiva 94/55/CEE del 21 novembre 1994 ha reso obbligatoria l’applicazione delle norme contenute nell’Accordo ADR anche ai trasporti interni dei singoli Stati. Dal 1° gennaio 1997 l’ADR si applica anche ai trasporti nazionali di merci pericolose su strada, ai sensi del D.M. 4 settembre 1996 di recepimento della direttiva 94/55/CEE. V. la versione dell’ADR, riformulata nel 2005: *European Agreement Concerning The International Carriage of Dangerous Goods By Road 2005*. Per la traduzione italiana, v. BENASSAI (a cura di), *ADR 2005*, Milano, 2005; ID., *Security: il piano di sicurezza nel trasporto*

per il trasporto ferroviario, IMDG²⁴ per il trasporto marittimo, ICAO²⁵ per il trasporto aereo e ADN²⁶ per il trasporto in acque interne)²⁷. Conseguentemente, le regolamentazioni internazionali, comunitarie e nazionali, per le diverse modalità di trasporto, sono

stradale di merci pericolose, Quaderno *Orange Project "04"*, Milano, 2005.

²³ RID, il regolamento concernente il trasporto internazionale di merci pericolose per ferrovie, costituente l'annesso I dell'appendice B della Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF) del 1980, e successive modifiche. Viene periodicamente aggiornato dal Comitato di esperti del RID, istituito presso l'OCTI (Ufficio centrale dei trasporti internazionali). Anche il RID, come l'ADR, si applica ai trasporti nazionali su ferrovia delle merci pericolose, per effetto del recepimento della Direttiva Europea 96/49/CE e dei successivi aggiornamenti.

²⁴ In attuazione del Capitolo 7 della SOLAS, dal 1° gennaio 1985, l'IMDG *Code (International Maritime Dangerous Goods Code)* è stato integrato in tale Convenzione. La regolamentazione IMO è recepita e mantenuta aggiornata in Italia attraverso la predisposizione ed emanazione di decreti del Ministero dei Trasporti.

²⁵ Il trasporto aereo delle merci pericolose è disciplinato dall'Annesso 18 ICAO (*International Civil Aviation Organization*) alla Convenzione di Chicago del 1944 relativa all'aviazione civile internazionale. Il regolamento, relativamente al settore delle merci pericolose, viene aggiornato ogni due anni da parte di un gruppo di esperti (*Dangerous Goods Panel*). Il recepimento italiano delle norme internazionali è stato effettuato con apposito decreto dirigenziale del Ministero dei Trasporti.

²⁶ L'Accordo Europeo relativo al trasporto di merci pericolose per le vie navigabili interne (ADN) è stato firmato a Ginevra nel mese di maggio del 2000. Anche l'ADN, fatte salve le differenze dovute alle diverse caratteristiche dei mezzi di trasporto, è molto simile, e in molte parti coincidente, con il testo dell'ADR e del RID. Per questo motivo, per alcune parti (come le parti concernenti gli imballaggi e le cisterne), l'ADN rinvia direttamente a tali normative.

²⁷ Attualmente è in corso un processo di allineamento dei vari regolamenti ad un unico schema "a capitoli".

oggi armonizzate con le regole contenute nelle Raccomandazioni ONU²⁸.

Particolare importanza riveste poi, all'interno dell'attività didattica, il modulo di "Ecologia marina", basti pensare che un'eccessiva e indiscriminata attività di pesca, spesso esercitata con attrezzi e metodologie che danneggiano l'habitat marino, comporta la distruzione delle riserve ittiche e del ciclo di vita delle varie specie, nonché un forte impatto sull'ambiente. Si rende pertanto necessario coniugare le esigenze economiche del settore pesca con quelle ecologiche, assicurando condizioni ambientali di maggiore vivibilità.

Infine, ma non certo in termini di importanza, va posto l'accento su due moduli di estremo interesse: "Inglese marittimo" e "Informatica applicata ai trasporti". Si è ritenuto infatti fondamentale, soprattutto nella prospettiva di potenziare le opportunità professionali degli allievi, curare in maniera particolare l'apprendimento dell'inglese di base e del *Maritime English*. Quest'ultimo costituisce oggi il codice di comunicazione ufficiale a bordo delle navi, oltre che la lingua di relazione in ambito internazionale. Il modulo si articola in lezioni, esercitazioni e attività di laboratorio, tenute da docenti di madre lingua, specializzati nella terminologia marittima.

Quanto all'informatica, dopo alcune lezioni ed esercitazioni di base sui principali applicativi oggi utilizzati, si presterà particolare attenzione all'informatica applicata ai trasporti. In tale quadro ci si avvarrà, tra l'altro, della collaborazione scientifica e didattica, e quindi dell'esperienza di Infotransport di Genova, che costituisce un attento osservatorio dell'evoluzione tecnologica dell'informatica e della telematica applicata ai trasporti.

²⁸ Ferme restando comunque le parti che interessano ciascuna modalità di trasporto.

Detto questo, non mi resta che rivolgere agli allievi i più sinceri auguri di buon lavoro, affinché venga realizzata una intensa e proficua attività formativa che possa realmente aprire la strada ad interessanti e prestigiosi sbocchi occupazionali.

PIERA RIZZO

(Ordinario di Diritto della Navigazione – Università di Messina)

RIFLESSIONI A MARGINE DEL MASTER “SVILUPPO
SOSTENIBILE DEI TRASPORTI NEL MEDITERRANEO”:
PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E TUTELA DEL
L’AMBIENTE MARINO

Sono qui nella veste di coordinatore del Corso di laurea in Scienze giuridiche, in rappresentanza del Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Prof. Salvatore Berlingò, che, fuori sede per un concomitante impegno, mi ha dato l’incarico di portare alle autorità e agli intervenuti il suo saluto e di porgere agli organizzatori di questo Incontro di studi il suo apprezzamento per l’interesse dell’iniziativa e, in particolare, ai partecipanti al Master i migliori auguri perché traggano dalla esperienza formativa, che gli appare di sicura validità, i migliori vantaggi anche e soprattutto ai fini dell’inserimento nel mondo del lavoro.

Ma sono qui anche nella veste di Direttore del CUST Euromed “Elio Fanara”, carica che tra breve ricoprirà, con maggior merito e prestigio, il Prof. Giuseppe Vermiglio, Centro nel cui quadro è stato concepito e organizzato il Master su “Sviluppo sostenibile dei trasporti nel Mediterraneo”. L’idea è nata dalla considerazione che il, pur fortemente auspicabile, sviluppo dei trasporti nel bacino del Mediterraneo non possa essere disgiunto da una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale dello stesso, trattandosi di un mare semichiuso che

impiega tra i 70 e gli 80 anni per rinnovare le proprie acque ed è quindi particolarmente sensibile ad ogni forma di inquinamento. Di qui l'esigenza di formare specifiche professionalità che coniughino le diverse competenze, giuridiche, tecniche, economiche ed ambientali, che una gestione sostenibile dei trasporti richiede.

Il settore dei trasporti in Europa è un volano dell'economia che genera il 10% della ricchezza della Comunità in termini di prodotto interno lordo. Il 41% delle merci trasportate in Europa viaggia a bordo di navi che compiono percorsi a corto raggio, e questa percentuale è destinata a crescere, atteso che il Libro Bianco che definisce la politica europea dei trasporti fino al 2010 persegue l'obiettivo del riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto, riequilibrio che passa attraverso il decremento della modalità su strada anche mediante misure di tariffazione e la promozione della modalità ferroviaria, delle vie navigabili, del trasporto marittimo a corto raggio e delle operazioni intermodali.

Come dimostra la presenza di migliaia di relitti di epoca romana sui fondali del Mediterraneo, la navigazione a corto raggio nel *mare nostrum* ha origini assai remote. Mentre però le navi fenicie, greche e romane erano prive di pericoli per l'ambiente, ben altri rischi possono derivare per lo stesso dalle oltre 250 petroliere che ogni giorno operano nel Mediterraneo, trasportando più del 25% del quantitativo mondiale di idrocarburi. A seguito dei noti sinistri dell'*Erika* e della *Prestige*, la Comunità europea, per ridurre il rischio per l'ambiente, intervenendo con regolamenti successivi (Reg. n. 417/2002 e Reg. n. 1726/2003), ha vietato alle petroliere monoscafo, le più vulnerabili, l'ingresso nei suoi porti secondo uno scadenziario che si completerà nel 2010 ed ha altresì disposto che nessuna petroliera che trasporti prodotti petroliferi pesanti, indipendentemente dalla bandiera che batte, sia

autorizzata ad accedere ai porti e ai terminali *off shore* sotto la giurisdizione di uno Stato membro, a salpare da essi o gettare l'ancora in una zona sotto la giurisdizione di uno Stato membro, e quindi anche nelle zone di protezione ecologica, a meno che non sia a doppio scafo. Va detto al riguardo che l'Italia, sulla scia di un analogo provvedimento francese, ha emanato la legge n. 61/2006, che autorizza l'istituzione di zone di protezione ecologica nelle acque antistanti il proprio mare territoriale, il cui limite esterno, salvo diverso accordo, risulterà dalla linea mediana i cui punti siano equidistanti dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato che sia frontistante o contiguo al territorio italiano. Entro le zone di protezione ecologica troveranno applicazione, anche nei confronti delle navi che battono bandiera straniera e delle persone di nazionalità straniera, le norme del diritto italiano, del diritto dell'Unione europea e dei trattati internazionali in vigore per l'Italia in materia di prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino, nonché in materia di protezione dei mammiferi, della biodiversità e del patrimonio archeologico e storico.

Tra i Trattati internazionali applicabili particolare rilievo riveste la Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo contro l'inquinamento adottata nel 1976 che, a seguito degli emendamenti introdotti nel 1995 ed oramai in vigore internazionalmente e nei confronti dell'Italia, ha accolto il concetto di sviluppo sostenibile ed il principio precauzionale, a norma del quale, quando esistono minacce di danni gravi e irreversibili per l'ambiente la mancanza di completa certezza scientifica non dovrebbe essere invocata per rinviare l'adozione di misure di prevenzione del degrado dell'ambiente aventi un buon rendimento rispetto ai costi. In tale quadro anche le attività di trasporto che si svolgono nel Mediterraneo dovrebbero seguire un approccio precauzionale. La

predisposizione di idonee misure si imporrebbe in caso di rischio, non essendo necessario che il futuro danno sia ineluttabile in quanto è la condizione di incertezza che caratterizza la logica precauzionale rispetto a quella preventiva¹. Su questa linea si è posta la Comunità europea che sin dal Trattato di *Maastricht* del 1992 ha aggiunto il principio di precauzione agli altri principi che informano la politica comunitaria dell'ambiente e ha certamente seguito un approccio precauzionale nella recente normativa adottata in esito ai sinistri dell'*Erika* e della *Prestige*. Approccio che potrebbe costituire la chiave di volta per risolvere le eventuali antinomie tra il tradizionale principio che sancisce la libertà di navigazione e i valori di più recente emersione della sicurezza della navigazione, della salvaguardia della vita umana in mare, della preservazione dell'ambiente marino e della salute delle popolazioni costiere che ricevono protezione in numerose convenzioni internazionali e nello stesso ordinamento comunitario. Dall'esame di tale complesso normativo si ricava il convincimento che il principio della libertà di navigazione non possa più pretendere un'attuazione incondizionata, ma vada bilanciato con le norme che tutelano la vita umana, la sicurezza della navigazione, l'ambiente marino e, ove il rischio per questi ultimi appaia inaccettabile, occorra adottare le misure che un approccio di tipo precauzionale suggerisce, quand'anche ciò implichi una limitazione della libertà di navigazione, che non dovrebbe comunque spingersi sino al punto da pregiudicarne il contenuto minimo ed essenziale.

¹ Per considerazioni analoghe cfr. MUCCI, *L'“approccio” precauzionale a tutela dell'ambiente marino nel diritto internazionale comunitario: tra disciplina sostanziale e soluzioni procedurali*, in *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento. Problemi vecchi e nuovi*, a cura di Ciciriello, Napoli, 2003, p. 130, 138.

GIUSEPPE VERMIGLIO

(Ordinario di Diritto della Navigazione – Università di Messina)

LE DIVERSE ACCEZIONI GIURIDICHE
DELLA SICUREZZA

L'occasione della esercitazione civile alla quale abbiamo assistito ed il dibattito che ne è seguito, costituiscono una occasione per avviare il Corso di formazione di operatori professionali per lo "Sviluppo sostenibile dei trasporti nel Mediterraneo".

Il Master, nella linea di un'Università che si apre alle esigenze del territorio, offre una preparazione di base pluridisciplinare (in settori e comparti delle discipline giuridiche, economiche e fiscali, tecnico-ingegneristiche ed ecologiche) verificata, per quanto possibile, nell'esperienza operativa dell'articolato e complesso settore della sicurezza marittima.

Sicurezza e sviluppo sostenibile dei trasporti nel Mediterraneo sono, così, i punti di partenza e di arrivo di un percorso che da una accezione ristretta alla difesa ed alla tutela dell'ordine pubblico (meglio definita dal termine inglese *security*) si espande alla prevenzione del pericolo di danni conseguenti a comportamenti a rischio, da contenere nei limiti dell'accettabile (in inglese *safety*), per concludersi, oggi, nella più ampia accezione di sviluppo sostenibile (*sustainable development*).

Uno sviluppo, cioè, che: “soddisfa i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”¹.

È quest’ultima una nuova nozione di sicurezza già presente nei documenti elaborati in sede di organizzazioni internazionali, che individua, oggi, la nuova frontiera della sicurezza nazionale nell’ottica della tutela dell’ecosistema.

Da alcuni anni l’uso degli indicatori di sostenibilità si va affermando a livello internazionale (ONU, OCSE, UE) come strumento per il monitoraggio dei processi verso lo sviluppo sostenibile, valutando la *performance* delle politiche.

Sicurezza, allora, impone che la comunità sia salvaguardata non solo dal pericolo di danni arrecati da comportamenti dolosi o colposi, che superino il limite accettabile di rischio, ma anche che sia protetta dal più grave e più pressante pericolo dell’irreversibile collasso provocato da atti leciti per uno sviluppo ed una crescita economica non contenuti nei confini (tracciati dalla scienza) della sostenibilità.

Security, safety e sviluppo sostenibile costituiscono dunque le dimensioni che acquisisce, oggi, la nozione “sicurezza” nel linguaggio comune e tecnico, seguendo un processo di evoluzione, i cui percorsi storici e filosofici sarebbe troppo lungo riassumere in questa sede.

Preme comunque sottolineare che i nessi tra storia, linguaggio e diritto sono indissolubili ed interrelati, per cui alle nuove acquisizioni delle dimensioni da riconoscere a valori culturali fondanti l’ordine sociale, quale la sicurezza, corrispondono, anche, nuove dimensioni e nuovi contenuti da riconoscere anche al correlato valore giuridico.

¹ Brundtland, 1987; UNCED, 1992. Per un approfondimento si rinvia alle pubblicazioni dell’ormai famoso rapporto annuale del *Worldwatch Insitute State of the Word 2005*.

Il valore giuridico “sicurezza” (proprio in quanto valore costituzionale) si specifica ed attualizza in una molteplicità di discipline settoriali, taglia trasversalmente materie e ripartizione d’attribuzioni e competenze, si configura, primariamente, come fine pubblico, tanto generale quanto sociale, che limita ed indirizza l’esercizio dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dalle norme costituzionali nel loro storico evolversi.

Nella nostra Carta costituzionale il principio della sicurezza come limite della libertà (dovere di non fare) ed indirizzo (obbligo di fare) è rilevabile da numerose norme e trova, infatti, compiuta ed organica esplicitazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ad esempio, una lettura storica evolutiva del primo e secondo comma dell’art. 41 della Costituzione “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in ... modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” mostra quanto avanzato sia il testo costituzionale che prefigura non solo profili di sicurezza sul posto di lavoro, ma anche consente di anticipare, con il riferimento esplicito alla libertà e dignità umana, più ampi e complessi profili di salvaguardia di valori e principi che investono l’uomo e, probabilmente, fondano anche quel diritto all’incolumità del singolo ed alla sopravvivenza del genere umano al quale si riferisce la più recente dottrina tedesca.

Più agevole ed immediato risulta, poi, il riferimento costituzionale alla difesa ed alla sicurezza pubblica che costituiscono da sempre ed in qualsiasi forma di Stato il nocciolo duro del valore “sicurezza”.

Gli apparati amministrativi di polizia appositamente preordinati alla tutela della sicurezza pubblica trovano nella loro azione regole e limiti precisi nelle garanzie approntate a tutela dei diritti di libertà del cittadino; le Forze armate, nel

ripudio della guerra sancito all'art. 11 Cost., rinvencono una finalizzazione della difesa nella tutela della pace e della libertà dei popoli.

Le indicazioni anticipate nella Carta costituzionale sessanta anni fa, trovano oggi una piena e concreta attuazione nell'azione delle nostre forze armate e della pubblica sicurezza, orientate, l'una e l'altra, ad assicurare – è opinione unanimemente condivisa dal popolo italiano – la sicurezza dei singoli e dei popoli e con essa libertà, pace e sviluppo.

Tuttavia, se sul piano generale ed astratto dei concetti è possibile individuare il valore unitario della sicurezza che compendia e riassume altri valori ed appare come la *ratio* stessa della regolazione che informa tutte le attività umane, sul piano della concreta realtà del quotidiano operare, l'unitarietà del valore si attualizza, frammentandosi nelle distinte discipline settoriali che scompongono, classificano e sistemano le norme giuridiche di un ordinamento che, per usare le parole profetiche di Santi Romano in un suo scritto del 1918, va oltre lo Stato.

Proprio l'ordinamento giuridico della navigazione, inteso nell'accezione di sistema normativo è, da tempo il segno evidente di un ordinamento che va oltre lo Stato e nel quale il valore sicurezza assume connotazioni specifiche nelle tre dimensioni concettuali individuate di *safety*, *security* e *sustainable development*.

Considerando in una prospettiva diacronica il diritto del mare dal codice di Hammurabi ai giorni nostri, il tema sicurezza appare il filo rosso che lega la disciplina per la tutela:

a) delle mura della città dal pericolo che viene dal mare (diritto marittimo: mare territoriale, mare libero, demanio ecc.);

b) della nave e della navigazione nel mare (diritto della navigazione: sicurezza della nave, avarie comuni, ecc.) dal pericolo che viene dall'evento imprevisto (il fatto di Dio) e dal pericolo di danno previsto. Il danno è prevedibile se imputabile

alla negligenza o imperizia dell'uomo; è possibile se imputabile al comportamento imprudente dell'uomo che accetta di andare oltre i limiti comunemente condivisibili di rischio;

c) infine, del mare stesso, che costituisce i tre quarti del globo terracqueo, e quindi della terra stessa (è assurdo definire terra un globo costituito per tre parti di mari ed oceani) dal pericolo di autodistruzione che viene dall'uomo stesso.

Il Premio Nobel per la chimica Paul Crutzen, illustre studioso di scienze della terra, ha proposto di individuare a partire dalla rivoluzione industriale, intorno alla seconda metà del 1700, un nuovo periodo geologico dell'era quaternaria, definito antropocene "a causa della chiara discernibilità del pesante intervento umano rispetto alle dinamiche dei sistemi naturali e dell'evidente segno che questo intervento ha lasciato e sta lasciando su di essi".

Il riferimento al solo diritto marittimo e della navigazione per rintracciare il processo di espansione dell'oggetto della tutela giuridica dalla difesa alla prevenzione del rischio di incidenti all'ambiente, certamente oggi potrebbe non essere esaustivo; tuttavia è significativo perché è proprio il settore disciplinare del diritto della navigazione quello nel quale, per la natura tecnica del mezzo e dell'attività e per la non appropriabilità dei mari e degli oceani nei quali prevalentemente si svolge, la presenza di fonti internazionali, di usi e consuetudini di uno *ius mercatorum* e "transnazionale", hanno dato origine ad una disciplina giuridica multilivello ritenuta autonoma e speciale perché, tra l'altro, in deroga al principio accettato del monopolio statale della produzione del diritto.

Anche se i caratteri dell'autonomia e della specialità riconosciuti dal codice della navigazione del 1942 a questa branca del diritto vanno attenuandosi e si limitano ad alcune particolarità di istituti propri ed esclusivi del fatto nautico, è

questa materia quella nella quale si sono per prime manifestate le esigenze di una disciplina di fatti economici transnazionali o globali (come diremmo oggi) e di una sicurezza modernamente intesa.

Nell'ambito della navigazione marittima ed aerea, infatti, difesa, prevenzione e gestione del rischio di incidenti e tutela dell'ambiente sono diversi aspetti della sicurezza che implicano, sul piano della disciplina legislativa, una necessaria apertura alle istanze internazionali, comunitarie e transnazionali, in un percorso irreversibile verso un diritto uniforme.

Sono tre sfaccettature concettualmente distinguibili della disciplina della sicurezza, ma talmente interrelate e connesse che non sempre risulta possibile distinguere e separare, nei fatti, la difesa (*security*) dalla prevenzione del rischio di danni (*safety*) dalla tutela ambientale.

Ciò appare più evidente oggi. La globalizzazione della economia e dei trasporti, la *new economy* e le *new technologies* hanno consentito che criminalità ordinaria e terrorismo assumessero una dimensione globale ed extrastatuale (o forse meglio "transterritoriale").

La difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico pertanto vanno rimodellandosi nell'organizzazione delle attribuzioni, nella distribuzione di competenze, nella articolazione degli apparati anche per l'estendersi delle frontiere marine nel processo di unificazione e di ampliamento dell'U.E.

La distinzione tra navigazione oceanica e navigazione a corto raggio, ad esempio, implica profonde revisioni nella disciplina e nel governo delle navigazioni speciali (cabotaggio e pesca, in particolare, ma anche diporto per certi aspetti) e sollecita innovativi modelli di salvaguardia delle frontiere marine dell'Europa, violate dal dilagante fenomeno della immigrazione clandestina.

Terrorismo, criminalità organizzata, immigrazione clandestina, sono le nuove sfide che mettono in crisi organizzazione, strutture, apparati, modelli di gestione degli interventi e sollecitano innovazione ed adeguamenti che sono spesso puntuali e particolari grumi di norme in attesa o in preparazione di più ampi disegni riformatori. Penso in particolare alla disciplina delle funzioni di polizia della navigazione aerea e marittima degli aeroporti e dei porti.

Ai sensi del Capo IV, art. 718 del codice della navigazione, le funzioni di polizia degli aeroporti sono esercitate dall'ENAC, che dispone di poteri autoritativi per la vigilanza nei confronti dei soggetti privati che operano all'interno degli aeroporti. Questi operatori privati sono, inoltre, soggetti al coordinamento ed al controllo del gestore aeroportuale (che non dispone, però, di poteri autoritativi). I soggetti pubblici operanti negli aeroporti, ferme restando le competenze delle forze dell'ordine, si coordinano su impulso e sotto la supervisione dell'ENAC. I soggetti pubblici operanti negli aeroporti in aggiunta alle forze dell'ordine dovrebbero essere, ai sensi dell'art. 705 c.n.: difesa civile, prevenzione degli incendi e lotta agli incendi, soccorso e protezione civile. Il gestore poi, ai sensi della lettera *e*) dello stesso articolo, "sotto la vigilanza dell'ENAC e coordinandosi con la società ENAV, assegna le piazzole di sosta degli aeromobili e assicura l'ordinato movimento degli altri mezzi e del personale sui piazzali; *e-ter*) applica in caso di necessità e urgenza e salva ratifica dell'ENAC, le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto; h) assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti".

Un quadro di distribuzione di competenze articolato e complesso.

Nei porti, le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali e le rimanenti funzioni amministrative spettano all'Autorità marittima, ferme restando le competenze attribuite alle Autorità portuali, ma la situazione non risulta meno complessa nei casi di emergenza.

Sono normative particolari che riguardano misure determinate e aspetti specifici di singoli istituti che richiedono analisi minute e puntuali, prodotte da una legislazione dell'emergenza; una legislazione "usa e getta", magistralmente descritta da Irti nello studio sul nichilismo giuridico² e che rende impossibile e certamente vano il tentativo di procedere ad un organico riordino sistematico.

L'emergenza caratterizza anche la disciplina che tende alla sicurezza intesa sotto il profilo della prevenzione del pericolo di danni prevedibili e/o possibili, conseguenti a comportamenti colposi o a comportamenti leciti posti in essere oltre i limiti accettabili di rischio.

L'emergenza connota dunque la società del rischio nella quale viviamo.

La teorizzazione della "società del rischio, si fonda sulla relazione impresa-concorrenza-mercato-produzione di rischi per la salute e per l'ambiente" ³. L'ottica, così, si sposta dalla scelta tecnica economica di impresa e dal relativo rischio imprenditoriale a quello della creazione di situazioni sociali di esposizione al rischio che si correlano al primo e sono assunti involontariamente dai cittadini e dai consumatori.

"Tali rischi sono stati definiti 'glocali' o da ignoto tecnologico. Essi investono ... l'equilibrio dell'ambiente prescindendo dai singoli confini statuali (o continentali) ma al contempo presentando spesso ricadute locali"⁴.

² IRTI, *Nichilismo giuridico*, Bari, 2004, p. 10.

³ Così BARONE, *Il Diritto del rischio*, Milano, 2006, pag. 17 ss.

⁴ BARONE, *op.ult.cit.*, pag. 15.

Si tratta di rischi che possono essere ricondotti agli odierni processi socio-economici di modernizzazione incentrati sulla ricerca scientifica applicata. “La scienza perde la sua autonomia confondendosi con la tecnica e al contempo fallisce nel fornire certezze sul modo di affrontare e neutralizzare i rischi da essa stessa (più o meno direttamente) generati. L’espressione ignoto tecnologico equivale ad incertezza scientifica”⁵.

Le modalità del calcolo del rischio, come sono state finora definite dalla scienza e dalle istituzioni legali, collassano. Il rischio di incidente, nell’ambito degli odierni sistemi complessi “tecno-industriali” diventa non soltanto ineliminabile, ma addirittura normale.

La dottrina giuspubblicistica europea comincia a confrontarsi con i nuovi pericoli, evidenziando la progressiva dilatazione del concetto di emergenza, comprensivo sia degli eventi di danno possibili (catastrofi naturali, atti di terrorismo ecc.) sia di quelli anticipatamente rappresentati e quindi prevedibili.

Security e *safety*, allora, si intrecciano strettamente. Tutto ciò porta ad inserire l’emergenza in un più vasto contesto di amministrazione del rischio⁶.

Siffatte tematiche sono da tempo oggetto di riflessione da parte della dottrina americana.

Una diversa articolazione dell’organizzazione amministrativa e la predisposizione di nuovi modelli di articolazione del processo decisionale e dell’azione amministrativa, anche in vista della gestione del rischio, hanno richiesto interventi legislativi di riforma per adeguare il nostro

⁵ BARONE, *op. ult. cit.*, pag. 16.

⁶ Così MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in www.dirittoamministrativo.org.

ordinamento alle linee di intervento concordate a livello internazionale e comunitario.

Sono adeguamenti che hanno interessato anche il settore della navigazione e dei trasporti, ma che partono da istanze ed esigenze che non provengono esclusivamente dal mercato del trasporto e della navigazione, ma da un nuovo modo di essere dello Stato e di porsi del diritto.

Queste istanze, che provengono dalla modernizzazione e globalizzazione dell'economia, hanno avviato nel nostro Paese un processo di revisione costituzionale e di riforma dell'amministrazione dal quale non si può prescindere per cogliere il senso, la direzione del disorganico sovrapporsi di nuovi testi di legge che segnano il continuo processo di riforma della riforma anche in materia di sicurezza della navigazione e dei trasporti.

Pare allora arduo ricercare continuità e sistematicità in normative che si connotano per la discontinuità, la particolarità, la temporaneità di una legislazione dell'emergenza.

Né credo possa risultare utile il criterio ermeneutico storico-evolutivo: l'alternanza sta portando repentini cambiamenti nella legislazione e negli indirizzi di governo, per cui è arduo rintracciare una linea, sia pure evolutiva, che abbia avuto il tempo di consolidarsi.

I metodi di analisi tradizionale del diritto, lessicale, logico, sistematico, storico evolutivo, non bastano più: per orientarsi ed orientare occorre utilizzare anche metodi di analisi politica ed economica del diritto.

Occorre allora ricondurre le normative settoriali e particolari che attuano il valore sicurezza alla politica ed alla valutazione economica delle *performances* di questa politica di sviluppo sostenibile che, si è detto in apertura, rappresenta oggi la nuova accezione della sicurezza.

Sono tanti i documenti internazionali e comunitari di *soft law* attraverso i quali il concetto di sviluppo sostenibile comincia a transitare tra le nozioni giuridiche.

In particolare, avviandomi a concludere questo mio intervento, pare opportuno fermare l'attenzione sul recente Libro Verde proposto dalla Commissione europea nel 2006 "*Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*". Questo documento è interessante sotto un profilo formale e sostanziale.

Sotto il profilo formale, la legge 4 febbraio 2005 n. 11 "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" fa acquisire giuridica rilevanza ai progetti ed agli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, tra i quali, ai sensi dell'art. 3, rientrano i libri verdi, bianchi, documenti di consultazioni e comunicazioni predisposti dalla Commissione, nonché all'intero processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'U.E. Probabilmente, potrebbe farsi rientrare nei vincoli dell'ordinamento comunitario che, ai sensi del novellato art. 117 Cost., limitano l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, anche la posizione italiana nella fase di formazione degli atti comunitari e quindi, in buona sostanza, la politica comunitaria.

Sotto il profilo sostanziale mi pare utile leggere le pagine 4 e 5 del Libro Verde nelle quali sono esplicitate le motivazioni e le finalità.

"Il Libro Verde ... mira a stabilire un corretto equilibrio tra le dimensioni economica, sociale ed ambientale dello sviluppo sostenibile ... la politica dei mari e degli oceani ... dovrebbe indicare in che modo dall'attività decisionale e dalla composizione di interessi conflittuali nelle zone marine e costiere potrebbe scaturire un clima più propizio agli

investimenti ed allo sviluppo di attività economiche sostenibili”.

È il trionfo del valore “sicurezza economica dell’investimento e dello sviluppo di attività economiche sostenibili” che qualifica, oggi, la società globale del rischio e propone nuovi modelli concettuali del diritto e dell’amministrazione del rischio.